

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

1. Un commentaire universitaire récent sur vos décisions déjà rendues dans le présent contentieux estimait que l'on était face au « contentieux de la dernière chance »¹.

Sans trop d'esprit de provocation, on pourrait tout aussi bien estimer que c'est le contentieux de la **première chance**, car c'est bien en 2018 et pas en 1998 que c'est engagée la présente affaire, la première à mettre en cause de façon systémique la politique climatique française.

Sans doute, il n'y a pas place ici pour conjecturer sur ce qu'aurait été votre réponse à un tel contentieux s'il avait été initié 20 ans plus tôt, alors que, pour l'essentiel, le consensus scientifique sur la nécessité d'agir contre le réchauffement climatique était déjà établi. Les textes internationaux s'efforçant de mettre en place la nécessaire coordination des efforts nationaux avaient également déjà été pris, en premier lieu la Convention cadre des Nations Unis sur le changement climatique, entrée en vigueur en 1994 et dont l'objectif ultime est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre "à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique".

Pourtant les émissions mondiales qui devraient baisser quasiment de moitié dans les 7 prochaines années pour maintenir le réchauffement climatique à 1.5°C et éviter les impacts climatiques les plus graves, loin de baisser, ont continué à augmenter même si elles se rapprochent d'un plateau et peut-être d'un pic.

¹ Grandjean, Mathilde. « « Nos maisons brûlent et le Gouvernement regarde toujours ailleurs » : éléments pour un bilan à propos de l'efficacité de la justice administrative en matière climatique », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 48, no. 1, 2023, pp. 87-103.

La prise de conscience de plus en plus généralisée des effets du réchauffement climatique, liée à l'expérience que chacun peut faire d'événements climatiques plus extrêmes, plus intenses et plus fréquents, pourrait pourtant faire regretter qu'une action plus déterminée n'ait pas été engagée plus tôt. Comme le note le romancier Richard Powers², « *le meilleur moment pour planter un arbre, c'était il y a vingt ans* ». Mais un tel regard rétrospectif n'a guère d'utilité dans le contentieux dont vous êtes saisis. Pour citer encore cet auteur, « *à défaut, quel est le meilleur moment pour planter un arbre? c'est maintenant* ».

C'est résolument dans un esprit tourné vers l'avenir et vers la mise en œuvre effective des obligations climatiques plutôt que la dénonciation ou la déploration des attermoissements et des insuffisances passées que se présente ce contentieux.

C'est la 3ème fois que ce contentieux mettant en cause le contrôle du respect par le gouvernement du respect de ses engagements de réduction des gaz à effet de serre (GES) se présente devant vous. La commune de Grande Synthe avait contesté le refus du gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif de réduction à l'échéance de 2030.

La 1ère fois, le 19 novembre 2020, vous avez franchi un certain nombre d'obstacles, essentiellement juridiques, pour considérer que les obligations de réduction des GES étaient opposables au gouvernement et que vous deviez en contrôler le respect, avec cette particularité, qui fait l'originalité et l'importance de principe de votre décision, qui consiste à vérifier sans attendre l'an 2030 que le régime mis en place est compatible avec l'obligation de réduction des GES.

Cette façon de se placer comme juge de l'amont, cherchant à contrôler par anticipation le respect d'une trajectoire à venir, et non comme juge de l'aval, qui, une fois une échéance survenue vérifie si elle a été respectée pour selon le cas constater une illégalité ou retenir une responsabilité, se justifie par le caractère tout à fait particulier des émissions de GES, qui pour certains, restent dans l'atmosphère plus d'une centaine d'années après avoir été émis. Aucune discussion approfondie en 2020 sur la crédibilité de la réalisation de cette trajectoire n'ayant été engagée entre les parties, cette première décision consista, une fois tous ces obstacles juridiques levés, à sursoir à statuer, en ordonnant un supplément d'instruction pour obtenir de la part du gouvernement tout élément de nature à démontrer que la courbe des émissions nationales était compatible avec les obligations déterminées par la loi et les règles de l'UE.

² Traduction libre de Richard Powers "The overstory", 2018, traduit en français sous le titre "L'arbre-monde"

La deuxième décision rendue le 1^{er} juillet 2021 vous a conduit à constater que les mesures déjà prises et en vigueur à la date de cette décision n'étaient pas compatibles avec cette trajectoire, de sorte que des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour atteindre l'objectif de 2030. Ceci vous a conduit à enjoindre au Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par les textes, cette injonction courant jusqu'au 31 mars 2022.

Dans des contentieux plus habituels, l'annulation contentieuse, de plus fort lorsqu'elle est assortie d'une injonction, ne conduit pas l'affaire à revenir devant le juge : si celui-ci annule un refus de permis de construire ou de communication d'un document administratif par exemple, et enjoint à l'administration de délivrer le titre en cause, il est le plus souvent aisé de vérifier si la décision de justice et son injonction ont bien été mises en œuvre par l'administration. Le cas échéant, l'étape administrative devant votre section du rapport et des études, qui est chargée en application de l'article R. 931-3 du CJA d'examiner si les décisions du Conseil d'Etat ont bien été exécutées, suffit à prévenir un litige juridictionnel d'exécution.

Mais ce contentieux n'est pas un contentieux habituel, dans la mesure où ce que vous avez prescrit en 2021 n'était pas de prendre une mesure unique et déterminée, mais de prendre « toutes mesures utiles » pour respecter la trajectoire de réduction des GES. Cette façon de procéder est conforme à l'idée que l'obligation du Gouvernement, si elle est opposable et que son non-respect est illégal, n'emporte pas pour autant une obligation de réaliser des mesures prédéterminées, le Gouvernement conservant sur ce point une latitude pour tracer la voie qu'il entend emprunter, l'important étant que ce soit une voie adéquate. Mais cela veut dire, comme nous avons eu déjà l'occasion de le souligner dans un autre contentieux³, qu'une partie du débat contentieux peut se reporter au stade de l'exécution, l'administration estimant, en invoquant des mesures supplémentaires, qu'elle a prise entre temps qu'elle a exécuté votre décision, d'autres parties le contestant.

C'est la situation de notre affaire, qui a suivi le cours prévu par le code de justice administrative, où à la fois la commune de Grande Synthe, qui était partie à l'instance initiale, mais aussi la ville de Paris d'une part et les associations Notre affaire à tous, Oxfam France, Fondation pour la nature et l'homme et Greenpeace France d'autre part, qui étaient intervenantes au soutien de la demande la commune de Grande Synthe, ont demandé à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat de constater que votre décision du 1^{er} juillet

³ Nos conclusions sur l'arrêt d'assemblée Amis de la Terre n°428409 du 10 juillet 2020

2021 n'avait pas été exécutée par le gouvernement. La section du rapport et des études a exécuté les diligences qui lui incombent en application de l'article R. 931-4 du code de justice administrative et la présidente de cette section a transmis la demande d'exécution au président de la section du contentieux, qui a ouvert une phase juridictionnelle d'exécution dont vous êtes saisi.

Comme vous le savez⁴, dans le contentieux de l'exécution il n'y a pas nécessairement identité avec les parties à l'instance à l'origine de l'affaire, vous retenez une conception autonome de la notion de partie intéressées au sens de l'article R. 931-2.

En l'espèce il n'y a pas de difficulté à reconnaître cette qualité de partie intéressée à l'ensemble des collectivités et associations que nous venons de citer, mais vous donnerez acte du désistement de la Fondation pour la nature et l'Homme.

2. Dans ce contentieux particulier, difficile à calibrer, existe un risque d'appréhender les choses de façon trop large ou au contraire trop pointilliste.

Lors de son discours⁵ de réception du prix Nobel d'économie pour ses travaux de modélisation des externalités liées au changement climatique en 2018, William Nordhaus notait que le réchauffement climatique est la plus importante de toutes les externalités environnementales, et il comparait la menace qu'il fait porter sur le futur de l'humanité au « Colosse » peint par Francisco de Goya (ou par son atelier) en 1808.

Ce tableau montre un colosse, le point fermé et menaçant mais tournant le dos aux trois-quarts à un paysage de désolation, où les hommes et les bêtes, vies minuscules, tentent de fuir cette menace qui les dépassent à tous égards. Cette vision artistique n'a pas grand-chose à voir avec la science économique, et pas davantage avec la science juridique, et pourtant, elle nous paraît extrêmement puissante pour placer dans la carte mentale de nos imaginaires les défis du changement climatique. Comme dans le tableau de Goya, les actions de chaque individu, de chaque entreprise, de chaque collectivité publique ou d'un seul gouvernement ne suffiraient pas à prévenir ou même seulement à limiter cette menace. Cette menace, que malgré les rapports du GIEC et les avertissements de plus en plus précis, nets et assurés qu'ils énoncent,

⁴ CE Section 13 novembre 1987, T... et M..., n° 75473 ; CE Section 27 janvier 1995, X..., n° 155647 ; CE Ass Les Amis de la Terre précité

⁵ « Climate Change : the ultimate challenge for economics » Prize Lecture, December 8, 2018 by William D. Nordhaus

nous avons du mal à nous représenter la teneur et les conséquences précises pour nous-même et les générations futures.

Lorsque le GIEC insiste, depuis plus de 30 ans sur l'origine humaine du changement climatique et sur la nécessité de contenir l'augmentation moyenne de la température à 2°C d'ici 2100, ni la référence à une température moyenne ni celle à une échéance aussi lointaine que 2100 ne sont propres à donner le sentiment d'urgence nécessaire à l'action.

Un recodage des enjeux est nécessaire, en assignant des objectifs quantifiables et attribuables à l'échelle de chaque pays, des objectifs formulés dans une logique de budget carbone, c'est-à-dire de quantité de GES que chaque Etat peut encore émettre, et en fixant des échéances de réduction régulières.

Vous avez, comme d'autres juridictions, accepté de procéder à un recodage spatial de l'impératif mondial: alors même qu'aucun Etat n'est à lui seul responsable du réchauffement climatique, il faut bien que chacun prenne sa part, et donc que l'action climatique de chaque Etat soit contrôlable devant ses juridictions nationales compétentes.

S'agissant du recodage temporel, c'est la mécanique de l'Accord de Paris, qui invite chaque Etat à déclarer sa contribution déterminée au niveau national (NDC) et à la réviser régulièrement, toujours dans un sens plus exigeant. Certaines NDC des Etats parties se traduisent par des promesses à échéances lointaines, et donc difficilement vérifiables. L'UE fait partie des régions qui affichent une ambition plus rapide de neutralité carbone, ce qui est cohérent avec la responsabilité historique de ses Etats membres dans les émissions réalisées depuis le début de l'ère industrielle. Elle s'efforce d'avoir les ambitions d'atténuation du réchauffement climatique les plus exemplaires, avec le Pacte vert pour l'Europe et la « loi européenne pour le climat »⁶ de 2021, en acceptant l'idée que la décarbonation de l'économie implique d'une véritable transformation de celle-ci.

Le règlement 2018/842 du 30 mai 2018 fixe des objectifs contraignants de réduction des GES pour les Etats membres aux échéances 2030 et 2050, correspondant à leurs NDC. Dans le présent contentieux vous vous êtes essentiellement saisi de cette échéance de 2030, qui est aussi celle à laquelle se réfère la loi française, car ce rendez-vous intermédiaire est incontournable et séquentiel : tant que l'objectif intermédiaire n'est pas atteint, cela n'a pas de sens de s'interroger sur l'objectif final de neutralité carbone. Au contraire, éviter les retards dans la première phase est fondamental pour qu'ils ne s'accumulent pas.

⁶ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique

Le rapport de synthèse du 6^{ème} rapport⁷ d'évaluation du GIEC adopté il y a moins d'un mois, rappelle ainsi la nécessité de réponses de **long terme** et de réponses de **court terme**, le court terme (« near term ») étant défini comme la période jusqu'en 2040.

Mais le rapport (point B.6) insiste sur le constat que *« tous les modèles qui limitent le réchauffement climatique à 1.5° et ceux qui le limitent à 2° impliquent **des réductions rapides et profondes** et dans la plupart des cas **immédiates** des émissions de GES dans tous les secteurs dans cette décennie »*.

Il faut donc dans le présent contentieux se concentrer sur l'objectif de 2030, c'est celui qui est visé par votre injonction de 2021, mais si des efforts sont engagés aujourd'hui par le Gouvernement qui ne produiront leurs effets qu'après 2030, cela ne peut pas lui être reproché.

3. Ainsi, le contentieux que vous avez à connaître aujourd'hui doit-il trouver la juste focale : ni attendre des résultats immédiats, que l'inertie des politiques publiques, même les plus volontaristes, ne permet pas d'obtenir face à de telles transformations, ni se contenter de projections trop incertaines qui risquent fort de ne pas donner non plus les résultats promis.

Dans une large mesure, votre décision « Grande-Synthe II » de 2021 a engagé la voie du contrôle qu'il vous faut établir, et nous vous avons déjà fait part à l'époque des difficultés de principe ou de méthode qu'un tel contrôle tourné vers le futur pouvait poser par rapport à un contrôle juridictionnel plus classique où le juge regarde seulement le passé pour déterminer si une décision administrative est légale ou fautive par exemple.

Votre tâche dans l'instance « Grande Synthe II », sans être aisée, était toutefois rendue plus simple par le fait que le Gouvernement ne soutenait pas que les mesures déjà prises ou prévues étaient suffisantes pour respecter l'objectif de réduction des GES en 2030. Il soutenait au contraire que le vote de la loi Climat et résilience, alors en cours d'examen et la mise en œuvre de ses textes d'application étaient nécessaires pour y parvenir. Ni la loi ni a fortiori ses textes d'applications n'étant adopté à la date de votre décision du 1^{er} juillet 2021, il s'en suivait que le gouvernement reconnaissait la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif de 2030, ce dont il s'évinçait presque mécaniquement que le refus de prendre de telles mesures supplémentaires, refus à l'origine du litige, était illégal. Mais en prononçant cette illégalité, votre décision ne pouvait pas se lire en creux comme anticipant que l'adoption de cette loi et de ses textes d'applications serait

⁷ IPCC AR6 SYR

suffisante pour considérer que toutes les mesures utiles auraient été prises, nous y reviendrons dans un instant.

Dans les abondantes écritures des parties, tant dans la phase administrative devant la section du rapport et des études que devant vous, avant et après la séance orale d’instruction que vous avez organisé le 10 mars dernier en application de l’article R.625-1 du CJA, nous pensons que de nombreux arguments, sans être nécessairement inopérants, sont toutefois d’une pertinence limitée dans le contrôle que vous devez exercer. Il ne nous paraît pas nécessaire de revenir sur chacun d’entre eux, mais à travers quelques exemples de vous montrer pourquoi ils ne peuvent pas commander la solution du litige.

Tout d’abord, comme nous venons de l’indiquer, le gouvernement fait valoir que le projet de loi en discussion au printemps 2021 a été adopté, et que la très grande majorité des décrets d’applications ont aujourd’hui été publiés. Ceci est tout à fait exact, mais nous ne pensons pas qu’une accumulation de mesures, d’ambitions et d’effets disparates puisse, du seul fait de son volume normatif, conduire à juger que l’étape de 2030 sera atteinte, ouvrant la voie à celle de 2050 : une analyse des effets de ces mesures est nécessaire. Mais on peut toutefois donner crédit au Gouvernement d’avoir fait ce qu’il vous disait il y a 2 ans en faisant voter la loi et en prenant ses décrets d’applications.

Ensuite, du côté des requérants, ceux-ci déplorent que certaines mesures n’aient pas été adoptées, comme par exemple la limitation de vitesse sur autoroute à 110km/h. Mais sauf à démontrer que telle ou telle mesure non adoptée aurait été indispensable pour atteindre l’objectif de 2030, vous n’avez pas à substituer votre appréciation de l’opportunité d’une telle mesure à celle du Gouvernement, quelle que soit l’efficacité qu’on prête à cette mesure.

Les requérants font aussi valoir toutes sortes de mesures prises qui viendraient mettre en question le respect de la trajectoire. Il en irait ainsi par exemple de la décision de rouvrir deux centrales à charbon dans un souci de sécurité d’approvisionnement en électricité à l’hiver 2022. Ce souci résulte de plusieurs facteurs non corrélés, à savoir en particulier et principalement une indisponibilité d’une part significative du parc électronucléaire français, lié à des questions de sûreté mais aussi de reports de maintenance à la suite de la crise COVID, une plus faible disponibilité du parc de production hydroélectrique lié à des phénomènes météorologiques inhabituels, et enfin, les conséquences de la guerre en Ukraine sur l’approvisionnement de l’Europe en gaz, qui a des répercussions sur la production d’électricité, notamment pour assurer la pointe de consommation en hiver en France.

Nous l’avons déjà mentionné dans des conclusions précédentes⁸, la sortie des sources fossiles pour la production d’électricité devrait être un objectif prioritaire pour tous les pays

développés. Mais comme le note le Gouvernement, les autorisations en cause s'inscrivent dans le système européen de quotas d'émission (SEQUE) prévu par une directive⁹ de 2003, correspondant aux articles L.229-6 et suivant du code de l'environnement, qui oblige l'exploitant à participer à ce système, en compensant les émissions supplémentaires de CO₂. Ce qui apparaît en réalité est que l'autorisation de rouvrir deux centrales à charbon, consiste en un rehaussement limité du plafond de CO₂ que ces installations de production d'électricité sont autorisées à émettre. C'est donc bien une mesure conjoncturelle et ciblée, liée à un risque de difficulté dans la sécurité d'approvisionnement et non d'une réorientation de la politique énergétique visant directement ou indirectement à favoriser les énergies fossiles dans la production d'électricité, au détriment de sources bas-carbone en particulier.

Le Gouvernement souligne que le bilan provisoire de l'hiver qui s'achève démontre que ces mesures n'ont au demeurant pas entraîné une augmentation de l'utilisation d'énergies fossiles dans la production d'électricité. Les requérants soulignent que cette diminution de la consommation d'énergies fossiles au dernier trimestre 2022 par rapport à 2021 ne vaut que si l'on ne tient pas compte des variations saisonnières, s'agissant d'un hiver plus doux. Mais nous ne sommes pas convaincus de cette façon d'apprécier les choses : si le gouvernement décidait de réorienter le mix énergétique français vers davantage de recours au charbon, il faudrait bien examiner les choses en tendance, et donc neutraliser les effets d'un hiver plus doux. Mais s'agissant d'une mesure conjoncturelle, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait regarder autre chose que les émissions effectivement réalisées, pour constater qu'elles n'entament pas par elles-mêmes la réalisation de la trajectoire de réduction des GES.

De la même façon, l'ouverture d'un terminal méthanier flottant au Havre qui permet de regazifier du gaz naturel liquéfié (GNL) transporté par bateau, dans des conditions facilitées par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022, ne traduit pas davantage une inflexion structurelle vers l'utilisation d'énergies fossiles, dès lors qu'il s'agit seulement s'y recourir en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement, notamment pour pallier les difficultés d'approvisionnement en gaz qui auraient eu lieu autrement en l'absence de crise énergétique.

La décision¹⁰ du Conseil constitutionnel du 12 août 2022 rendue à propos de cette loi, prévoit précisément une réserve d'interprétation en ce sens, selon un raisonnement qui n'est pas éloigné dans son esprit de celui que nous venons d'esquisser, en exigeant que les choix

⁸ CE 10 février 2022 Société EDF PEI n° 455465 456314 455497 455500 aux T.

⁹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté

¹⁰ Décision n° 2022-843 DC Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Il ne s'agit pas d'interdire du jour au lendemain toutes les émissions de GES, il ne s'agit pas non plus de rester indifférent à des évolutions qui constitueraient des freins nouveaux et durables au respect de la trajectoire. Pour le dire autrement, pour chaque décision que nous prenons, nous devrions nous demander si elle est bonne pour le climat. Mais cela ne veut pas dire que chacune de ces décisions devrait être contrôlée par le juge en raison de sa contribution aux émissions de GES. Seules des décisions particulièrement structurantes, de nature à créer des chemins de dépendances nous éloignant d'une réduction des GES à un rythme suffisant devraient être discutées dans cette instance.

Mais le fait que toute une série de critiques soulevées par les requérants n'aient pas leur place dans ce contentieux ne signifie pas que vous devriez exiger de leur part qu'ils démontrent l'insuffisance des mesures prises par le Gouvernement. Comme vous le savez, il n'y a pas à strictement parler de régime de preuve en excès de pouvoir. Les allégations des requérants sont ici suffisamment sérieuses, dans la logique de votre jurisprudence *Cordière*¹¹, pour qu'il soit nécessaire que l'administration vous fournisse les éléments de nature à vous permettre de forger votre conviction. Il en va évidemment ainsi de plus fort dans un contentieux d'exécution, où l'administration doit vous démontrer qu'elle a exécuté votre décision de justice.

4. Vos deux décisions déjà rendues dans le présent contentieux ont déjà largement dessiné le contrôle que vous devez mettre en œuvre, et que vous pourriez préciser aujourd'hui.

Il s'agit de prendre en compte les mesures prises par le gouvernement à la date de votre décision, ainsi le cas échéant celles que le gouvernement indiquerait avoir l'intention de prendre pour atteindre l'objectif de 2030, à condition que l'adoption de ces mesures apparaisse pouvoir raisonnablement être adoptées. Nous assimilons à ces mesures non encore adoptées le cas échéant des dispositions qui résulteraient notamment de la loi européenne sur le climat, en tant qu'elles fourniraient aux Etats membres des leviers supplémentaires pour atteindre leurs objectifs.

Tout la difficulté est d'évaluer la mesure dans laquelle ces mesures sont de nature à permettre d'atteindre cet objectif. Dans le prolongement et l'approfondissement de ce que vous avez déjà fait dans l'arrêt « Grande Synthe II », trois temps se dégagent assez naturellement. Le premier consiste à regarder la réalisation de la trajectoire telle qu'elle peut être constatée

¹¹ CE *Cordière* 26 novembre 2012 n° 354108 au rec.

jusqu'ici. Le deuxième temps est celui qui consiste à examiner les mesures adoptées ou annoncées qui ont un impact sur l'évolution des émissions de GES. Le dernier temps est un test de réalité, en confrontant les 2 premiers temps : au vu de la trajectoire déjà tracée et des résultats qu'elle traduit, les prévisions d'évolutions apparaissent-elles crédibles, au vu de ce qui reste à accomplir ?

4.1 Revenons sur chacun de ces 3 temps, en commençant par l'examen du chemin déjà parcouru. Si l'on en croit les reconstitutions et estimations qui ont pu être faites, le pic d'émissions nationales de CO₂ de la France a eu lieu en 1973, il y a 50 ans. Mais pour un contrôle tourné vers le futur, et sur l'appréciation en 1^{er} lieu des tendances liées aux politiques mises en œuvre actuellement, une telle focale n'a aucun intérêt. L'amorce de courbe d'évolution des émissions de GES depuis que le Gouvernement s'est doté de budgets carbone est un point de départ plus pertinent pour contrôler la trajectoire, car c'est elle qui permet de voir dans quelle tendance s'inscrivent les évolutions d'émissions en France. Vous avez déjà relevé dans votre 1^{ere} décisions Grande-Synthe en 2020 que le 1^{er} budget carbone pour la période 2015-2018 avait été dépassé de 62 Mt CO₂eq. Et vous aviez également relevé qu'un décret du 21 avril 2020 avait sensiblement relevé le 2^{eme} budget carbone pour la période 2019-2023, en relevant de 399 Mt de CO₂eq à 422 Mt de CO₂eq par an le plafond des émissions pour cette période.

Comme le prévoit l'article L. 222-1 B du CENV, au sein de chaque période de 5 ans, le budget carbone fixe un plafond par tranche annuelle qui est indicatif. Un dépassement pour une seule année de la période ne conduit donc pas à méconnaître le budget carbone, mais permet néanmoins d'apprécier des évolutions. Quand est-il pour la période qui s'achèvera en 2023 ? Il faut avoir à l'esprit que l'établissement des émissions nationales, qui est confié au CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) ne correspond pas à une mesure physique de l'ensemble des émissions pour une année mais à une estimation résultant de calculs. C'est la raison pour laquelle les données relatives à une année ne peuvent pas être disponibles dès que celle-ci s'achève¹².

Pour l'année 2019, la baisse des émissions a été de 1,9%, elle a été de 9,6% pour 2020. L'évolution des émissions pour l'année 2020 présente un caractère fortement atypique, d'abord en raison de la crise du Covid, vous aviez souligné dans votre 2^{eme} décision Grande Synthe, reprenant à votre compte un avis du Haut Conseil pour le climat (HCC), que la baisse de 2020 était « transitoire » et « sujette à des rebonds ».

¹² Pour une discussion sur les incertitudes des inventaires cf rapport annuel du HCC 2021 pp.149-150

C'est bien à un rebond que l'on a assisté en 2021, les émissions augmentant de 6,4% par rapport à l'année précédente. S'agissant de l'année 2022, les données provisoires estiment que les émissions repartent à la baisse, de l'ordre de 2,5%, mais avec semble-t-il à nouveau une situation atypique, liée indirectement à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et aux mesures qui ont été prises pour réduire la consommation d'énergie dans un contexte d'augmentation des prix. Ceci conduirait à un respect global des parts annuelles indicatives du 2eme budget carbone, mais s'agissant d'une période pour laquelle les objectifs ont été revus à la baisse et reporté vers les périodes suivantes et au bénéfice, si l'on peut dire, d'événements dont les conséquences en terme d'émissions sont au moins en partie conjoncturelles et non structurelles.

4.2 Cette amorce de trajectoire étant précisée, on voit bien que, sauf à ce que les mesures déjà en vigueur puissent avoir un effet de réduction des émissions avec retardement, ou avec un effet d'inertie, ce qui est possible mais qui n'est pas soutenu, le constat que vous faisiez en 2021 de leur insuffisance est toujours valable, au vu des mesures qui étaient alors avancées. Il faut donc examiner les mesures prises depuis l'injonction prononcée en 2021.

Les mesures annoncées concernent l'ensemble des 6 grands secteurs qui représentent la quasi-totalité des émissions couvertes par le périmètre de votre injonction et le gouvernement soutient qu'elles sont de nature à respecter les prochains budgets carbone jusqu'en 2030.

Sans y revenir dans le détail, et en laissant délibérément de côté les mesures les plus symboliques, qui ne peuvent par elles-mêmes pas dégager des réductions importantes des émissions nationales, on peut relever (en résumant grossièrement plusieurs centaines de pages de production) quelques axes qui apparaissent particulièrement pertinents, même si il faut ajouter que certains ne produiront leurs effets qu'après 2030. Dans le secteur des transports, qui est dans le cas français le 1^{er} secteur d'émissions, et un de ceux pour lesquels la tendance de long terme n'est pas baissière, contrairement à la plupart des autres secteurs, des mesures sont avancées pour réduire les émissions des véhicules particuliers, en s'appuyant sur les trois leviers de la sobriété, de l'efficacité et de la décarbonation des vecteurs énergétiques, pour augmenter le fret ferroviaire et réduire le transport aérien domestique. Dans le secteur du bâtiment, l'interdiction des chaudières au fioul pour les nouveaux logements, l'obligation de raccordement aux réseaux de chaleur, le renforcement des incitations aux travaux d'isolation sont, dans leur principe, des axes importants pour réduire les émissions. L'effort dans le secteur agricole apparait plus limité, mais un plan stratégique national a été adopté. Dans le secteur de l'industrie, plusieurs plans de financement sont annoncés, dont nous comprenons qu'ils doivent encore être examinés au titre des aides d'Etat par la Commission, qui visent à

électrifier les besoins de l'industrie et développer l'hydrogène vert, notamment pour les principaux sites émetteurs de GES. Dans le secteur de l'énergie, l'électricité on le sait est déjà largement décarbonée en France. Mais face aux besoins d'électricité qui vont nécessairement aller croissants si les efforts d'électrification des usages aujourd'hui carbonés des transports, de l'industrie et du bâtiment sont suivis d'effet, une augmentation massive des capacités de production électrique décarbonée est bien nécessaire. C'est le sens des mesures annoncées en faveur des énergies renouvelables et du nucléaire, même si la capacité de telles mesures à produire des effets pour l'échéance de 2030 est particulièrement limitée.

Des financements sont également mis en avant par le gouvernement, notamment pour la rénovation énergétique des bâtiments, pour le soutien du secteur ferroviaire, pour l'hydrogène vert et le développement des autres énergies décarbonées. Enfin, pour achever ce tableau très résumé, le gouvernement fait valoir la nouvelle gouvernance mise en place avec un secrétariat général à la planification écologique, destiné à favoriser une action concertée des différents services de l'Etat et des autres personnes publiques. Ce dernier élément est à souligner, même si il est trop tôt pour mesurer sa capacité à produire des transformations dans la prise de décision publique.

Face à ces éléments, présentés comme de nature à permettre de façon structurelle une baisse des GES, il faudrait mettre en vis-à-vis les mesures prises « hors climat », les financements consentis, qui viendraient eux-aussi de façon structurelle limiter les bénéfices attendus des mesures favorables au climat. C'est un élément que soulignait le Haut conseil pour le climat dès son premier rapport annuel¹³. Mais, comme nous l'avons déjà dit, si certaines mesures conjoncturelles discutées lors de l'instruction contradictoires, notamment divers mécanismes de soutien aux ménages pour l'achat de carburant ou de fioul par exemple ont été pris, parfois pour des montants très élevés pour les finances publiques, il n'apparaît pas qu'ils conduisent de façon structurelle à œuvre dans un sens contraire à la réduction des GES.

4.3 Le dernier temps est en réalité le plus délicat : il s'agit d'évaluer la capacité des mesures prises à permettre d'atteindre l'objectif de réduction en 2030.

L'effort à accomplir d'ici 2030 est lui aussi colossal comme nous le soulignons déjà en 2021. Et l'on doit garder à l'esprit, même si comme nous l'avons dit ce n'est pas l'objet du présent contentieux, que cet effort pour 2030 va en réalité être encore plus conséquent avec la révision du règlement¹⁴ ESR de 2018 qui pourrait maintenant entrer en vigueur dans les

¹³ HCC, rapport annuel 2019, p 46 et sv.

¹⁴ règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de

prochaines semaines, qui traduit pour chaque Etat membre l'engagement pris au niveau de l'UE d'une diminution des émissions de 55 %. Pour la France, cela se traduirait par une obligation de réduction des GES de -47,5 % (par rapport à 2005 et hors SEQUE) contre -37 % au titre de l'objectif actuellement en vigueur.

En outre, redisons-le, le rendez-vous de 2030 n'est qu'une étape vers une transformation encore plus massive pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Cela veut dire qu'en sortant un court instant du cadre strict de ce contentieux, les engagements de la France doivent conduire à des mesures plus massives que celles nécessaires au respect des obligations découlant de l'article L. 100-4 du CENV et de la version encore en vigueur du règlement de 2018. C'est dans ce contexte que nous comprenons la déclaration du Président de la République dans une vidéo mise en ligne le 28 janvier 2023 sur le site de l'Elysée, qui note que les émissions de CO2 baissent, mais pas assez vite, et « *qu'aujourd'hui on n'y est pas et si on ne change pas les choses on n'y arrivera pas* ».

A cet égard, l'amorce de trajectoire que nous avons déjà décrite montre une capacité à atteindre le 2eme budget carbone qui réalise tout juste l'effort nécessaire, dans un contexte conjoncturel qui a pourtant favorisé cette atteinte, notamment les confinements de 2020-2021 qui n'ont pas entraîné un effet rebond compensant totalement les gains supplémentaires de réduction réalisés à cette occasion. La crise énergétique actuelle, qui a commencé avant la guerre en Ukraine mais qui s'est accélérée avec elle, a entraîné un mouvement de sobriété plus ou moins contrainte, pour les entreprises comme pour les ménages, qui paradoxalement, dans le contexte des difficultés du parc de production d'électricité décarbonée nationale ont eux aussi contribué à limiter un renchérissement des émissions. Une des questions en suspens est la capacité de cette crise à se traduire en opportunité, c'est-à-dire qu'une culture de la sobriété pour les particuliers et les entreprises puisse continuer à se développer, sans qu'elle soit seulement suscitée par des signaux de prix prohibitifs.

Face à ce constat sur le passé récent, rappelons très brièvement que les prochains budgets carbone ont déjà reporté une partie de l'effort initialement prévu pour le 2eme budget carbone qui s'achève, ce qui appelle donc une accélération considérable des réductions de GES.

Le Gouvernement soutient qu'avec les mesures qu'il a prises, cette accélération va avoir lieu et l'objectif de 2030 sera atteint. Il se fonde sur deux analyses réalisées pour son compte : le

serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, dit « règlement sur la répartition de l'effort » ou règlement ESR

rapport du BCG qui était déjà en discussion en 2021 et l'exercice de prévision mené par le CITEPA dans le cadre du règlement (UE) 2018/1999 dit règlement « Gouvernance ».

S'agissant du rapport du BCG, il est fait valoir que celui-ci relevait déjà en 2021 que *« Le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre visé par l'ensemble des mesures déjà prises au cours du quinquennat et proposées dans le projet de loi « Climat et Résilience » est globalement à la hauteur de l'objectif de 2030, sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste. L'atteinte de ce potentiel suppose néanmoins d'engager des moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l'ensemble des composantes de la Nation. »*.

Dès lors que cette loi a été votée, et ses textes d'application adoptés, l'atteinte de l'objectif serait suffisamment démontré selon le Gouvernement.

Mais nous ne parvenons pas à être convaincu par cette argumentation. Prenons un exemple qui est loin d'être anecdotique, celui du secteur des transports, qui est un de ceux pour lequel l'évolution passée est la moins favorable à la baisse des émissions. Le rapport du BCG estimait que pour atteindre les objectifs de la SNBC, une baisse de l'usage des véhicules particuliers et du parc existant de 13% était nécessaire, ce qui pourrait par exemple prendre la forme, toutes choses égales par ailleurs, d'une multiplication par 10 de la part modale du vélo, ou imposer alternativement que 32% des actifs aient recours au co-voiturage pour leur trajet domicile-travail. Une autre option mentionnée par cette étude sur ce même aspect est que le parc de véhicules particuliers électriques soit de l'ordre de 12 millions. Le rapport, en combinant ces différents leviers et d'autres encore estime possible d'atteindre les objectifs de la SNBC *« dans un scénario volontariste de forte appropriation des mesures réglementaires »*.

Mais ce que nous ne voyons pas est ce qui permettrait d'estimer que les mesures nouvelles prises sont susceptibles de permettre une telle « appropriation » ou pour le dire plus simplement, de produire des effets à un niveau suffisant. Sur ce sujet comme sur d'autres, il nous semble difficile de fonder une estimation sur un pari que les comportements vont changer, si les leviers permettant de tels changements ne sont pas documentés.

De façon assez complémentaire mais plus nouvelle dans ce contentieux, le gouvernement s'appuie en second lieu sur les calculs réalisés par le CITEPA non pas comme évoqué précédemment pour calculer les émissions passées mais pour estimer les émissions futures. Cet exercice est prévu par l'article 18 du règlement « Gouvernance » précité, qui prévoit que les Etats membres communiquent à la Commission tous les 2 ans « leurs projections nationales relatives aux émissions anthropiques », présentées pour chaque gaz à effet de serre.

Ces projections indiquent en l'état que pour les 6 secteurs principaux, les émissions de gaz à effet de serre devraient atteindre 335,4 Mt CO₂eq en 2030, correspondant à une diminution de 23 % par rapport à leur niveau de 2019 et de plus de 38 % par rapport à leur niveau de 1990. Il est soutenu que dès lors que ces projections ne tiennent pas compte des mesures adoptées et mises en œuvre après la fin de l'année 2022, l'objectif de -40% sera bien atteint.

C'est, si nous avons bien compris, la seconde fois que la France, comme les autres Etats membres se livre à cet exercice¹⁵. Cela illustre le manque de recul que l'on a sur la solidité de cet exercice prospectif, d'autant plus que le regard que porte la Commission européenne sur les projections nationales s'avère nous semble-t-il limité. En dehors d'indicateurs macroéconomiques d'une grande généralité et qui n'appellent pas de grands débats sur les valeurs retenues, tel que le PIB, les choix de modélisation retenus par les Etats, et les hypothèses qui les sous-tendent ne sont ni définis ni expertisés par la Commission. Et lorsque ces projections sont notifiées, les commentaires de la commission s'attachent essentiellement à vérifier que l'ensemble des rubriques est bien renseigné, à porter une appréciation sur la qualité de la description et à mettre en exergue ce qui pourrait s'apparenter à de bonnes pratiques de l'Etat membre. Mais nous n'y lisons pas une analyse critique de la capacité de chaque Etat membre à respecter l'objectif contraignant que le règlement lui assigne pour 2030. Ainsi, s'agissant de la première notification de la France à la Commission, celle-ci, dans son évaluation¹⁶ en octobre 2020 indiquait à titre principal que « *La capacité de la France à suivre la trajectoire prévue et, partant, à atteindre l'objectif relatif aux émissions ..., dépend largement de l'adoption des budgets carbone proposés dans la version révisée de la stratégie nationale bas carbone et du respect de ces budgets. En outre, il convient de définir des politiques spécifiques pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans les budgets carbone* ».

Avec un contrôle aussi peu poussé de la Commission tant en amont qu'en aval, il est donc difficile de présumer la valeur probante de cet exercice. Cette limite pratique de l'encadrement de l'UE ne suffit assurément pas à disqualifier cet exercice de prévision, dont rien dans l'instruction qui a été menée ne permet d'indiquer qu'il n'aurait pas été fait avec le plus grand sérieux.

Devriez-vous reprendre à votre compte l'aphorisme du grand statisticien George Box qui écrivait avec humour et lucidité que « *tous les modèles sont faux* » ? Peut-être, mais seulement

¹⁵ Un exercice de projections était déjà requis avant 2018, par le règlement (UE) 525/2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de GES, mais celui-ci était beaucoup plus succinct, en tout cas dans sa phase de rapportage.

¹⁶ Bruxelles, le 14.10.2020 SWD(2020) 909 draft

si l'on précise comme il le faisait que « *tous les modèles sont faux... mais certains sont utiles* ». C'est bien l'idée qu'une modélisation est une idéalisation ou une simplification de la réalité et que sa capacité à prédire l'avenir par ce fait même est limitée. Relevons que les travaux du GIEC que ce contentieux conduit à mobiliser abondamment, sont aussi largement fondés sur des modèles, et que les publications du GIEC prennent grand soin de mentionner, à chaque fois qu'elles affirment un résultat, de préciser l'intervalle de confiance correspondant.

Il ne s'agit donc pas de disqualifier les travaux de modélisation, car ce travail de simplification auquel conduit la modélisation est souvent utile, pour essayer d'appréhender la complexité du réel. A certains égards, l'exercice auquel vous devez vous livrer aujourd'hui non pas dans le champ de la modélisation économique ou scientifique mais dans le domaine juridictionnel procède du même impératif : essayer d'appréhender une réalité complexe par un processus nécessaire de réduction du débat à ses éléments essentiels, pour être en mesure de dire le droit, l'incertitude persistante sur ce que sera précisément l'avenir ne pouvant être ni un motif d'inaction, ni une excuse pour ne pas juger.

Ce travail de modélisation et de prévision paraît réalisé avec rigueur : il s'agit de choisir des mesures qualifiées de structurante pour chacun des secteurs, et de partir pour chacun de ces secteurs des effets attendus de ces mesures pour modéliser les effets de ces mesures. Les résultats de chaque modèle sont ensuite agrégés pour estimer la réduction des GES que la combinaison des mesures devrait pourvoir permettre. Ce processus implique une seconde itération pour être bouclé. Les éléments fournis dans la présente instance correspondent à la 1^{ère} itération, alors que les résultats de la seconde itération devaient être communiqués à la Commission avant le 15 mars dernier.

Mais quelle que soit la rigueur avec lequel il est réalisé, il nous paraît souffrir des mêmes faiblesses que celles que nous avons pointées il y a un instant : pour reprendre l'exemple des véhicules particuliers, le modèle correspondant est fondé sur l'hypothèse d'un parc roulant en 2030 composé de 12 % de véhicules électriques et de 9 % de véhicules hybrides rechargeables. Ces hypothèses sont cohérentes avec ce que nous avons évoqué plus tôt, mais la capacité des mesures prises à permettre une telle évolution du parc roulant n'est en revanche pas évaluée. Ce que nous mettons en doute, ce n'est pas la cohérence interne des modèles : admettons un instant puisque rien ne permet de le contredire dans l'instruction, que si 12% du parc est constitué de véhicules électriques et si tous les autres paramètres structurants sont respectés (pour l'ensemble des secteurs et des mesures modélisées), cela permet de réduire de 38 % les émissions. Mais cela ne nous dit rien de la crédibilité de tels paramètres : à quel degré de certitude peut-on associer le fait que 12% des véhicules seront électriques en 2030 ? Pourquoi le gouvernement pense-t-il que l'on atteindra bien une telle

proportion de véhicules électriques à cette échéance ? C'est ici que nous n'avons pas de réponses étayées. Vous aurez compris que cette incertitude sur la réalisation de ce paramètre est largement applicable aux autres paramètres structurants.

Dès lors qu'un tel exercice est par nature affecté d'un important degré d'incertitude qui n'est pas évalué et alors que le résultat de la projection ne laisse en tout état de cause aucune marge de sécurité par rapport à l'objectif à atteindre, d'autres éléments davantage fondés sur l'efficacité des mesures doivent être mobilisés.

Les requérants ont produit une mise à jour de l'étude du cabinet Carbone 4 qui avait été produite en 2021. Elle se fonde aussi, inévitablement, sur un choix de paramètres considérés comme structurants, au nombre de 11. Nous avons déjà évoqué en 2021 certaines limites de cette approche. Ajoutons aujourd'hui que si 7 des 11 objectifs retenus sont considérés comme non atteints, pour certains, il ne semble pas que la différence entre l'objectif à atteindre et le résultat attendu conduise nécessairement à un écart de trajectoire majeur : ainsi pour le nombre de passagers par véhicule, l'étude retient la valeur 1.69, en regrettant que ne soit pas atteinte la valeur cible de 1.74. Nous ne parvenons pas en l'état de l'instruction à considérer que ce déficit de 0.05 passager par véhicule soit déterminant. Cette étude donne aussi l'impression que c'est dans le secteur de l'agriculture que les progrès sont les plus marqués, ce qui ne correspond pas vraiment à ce que nous avons pu lire par ailleurs...

De façon plus déterminante, il vous faut prendre en compte l'analyse du HCC. Vous l'avez fait dans les deux précédentes instances de ce contentieux. Il faut souligner ici le rôle institutionnel que joue cette institution sur les questions qui vous occupent. Cet organisme indépendant doit, aux termes de l'article L. 132-4 du CENV, rendre chaque année un rapport qui porte notamment sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de GES au regard des budgets carbone et de la stratégie nationale bas-carbone et sur la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités territoriales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Un tel avis ne saurait à l'évidence vous lier dans votre appréciation mais il s'agit d'une expertise particulière dont vous devez tenir compte. Sans qu'il s'agisse de dresser à strictement parler une analogie, nous relevons que lorsqu'est contestée la sincérité de la loi de finances, notamment s'agissant des prévisions économiques qui sous-tendent le budget voté, le Conseil constitutionnel s'appuie sur les avis du Haut conseil des finances publiques prévu par l'article 30 de la LOLF du 1^{er} août 2001, avis qui sont visés dans ses décisions pour apprécier par exemple les prévisions de croissance ou d'évolution des prix retenues par la loi budgétaire.

La démarche d'analyse du HCC s'inscrit dans une logique différente des exercices de projections gouvernementales que nous avons discutées. Elle se fonde sur l'origine des émissions passées et actuelles et les orientations sectorielles de la SNBC, pour vérifier si les nouvelles mesures adoptées (toutes celles qui ont un impact sur les émissions du secteur concerné et pas uniquement celles qui sont « fléchées » comme favorables au climat) permettent d'aller vers les niveaux de réduction requis. Son dernier rapport annuel date de juin 2022, il ne prend donc pas en compte les toutes dernières mesures gouvernementales, mais son constat nous paraît suffisamment solide pour que les doutes que nous conservons sur le degré d'assurance que peuvent susciter les projections gouvernementales ne soient pas levés. Le HCC estime que des nouvelles mesures positives sont intervenues depuis son précédent rapport annuel, mais que seules six des 25 orientations de la SNBC apparaissent en adéquation avec le niveau requis pour atteindre les budgets carbone.

Parmi les insuffisances majeures relevées par le HCC, figure un retard dans le déploiement des infrastructures nécessaires au développement des voitures électriques ou hybrides et le caractère insuffisamment ciblé des aides sur les ménages à faible revenus, de nature à diminuer l'efficacité des mesures prises en faveur des véhicules à faibles émissions. Les alternatives à la voiture individuelle, notamment le déploiement des transports en commun et du transport ferroviaire, feraient l'objet d'un soutien insuffisant ou qui ne serait pas suffisamment pérenne. Pour le secteur du bâtiment, le HCC relève que si des dispositifs de subventions et de financement conséquents ont été mis en place, ils sont insuffisamment ciblés sur les opérations performantes, que la fin des logements très consommateurs d'énergie n'est pas encore assez accompagnée et que l'absence de visibilité s'agissant de la pérennité des financements fragilise la mise en place d'une filière en matière de rénovation. Pour le secteur de l'agriculture, le HCC estime que le plan stratégique national (adopté postérieurement, mais déjà en consultation lorsque le HCC a rendu son rapport) n'est pas suffisamment abondé et ne permettrait en l'état, au mieux, que d'atteindre la moitié des objectifs du secteur d'ici 2030. Pour le secteur de l'industrie, le HCC considère inadéquates les feuilles de routes élaborées par les comités stratégiques des quatre sous-secteurs les plus émetteurs, et note que les effets des financements d'investissement dans les technologies de rupture ne peuvent être attendus qu'au-delà de 2030. Pour le secteur de l'énergie, le HCC retient que les mesures d'efficacité et de sobriété énergétiques demeurent insuffisantes, que le réseau électrique n'est pas encore adapté au déploiement des énergies renouvelables, et que les actions et investissements en faveur du nucléaire et de l'hydrogène décarboné ne pourront avoir des effets qu'au-delà de 2030. Au total, au vu de ces différents éléments, le HCC estime qu'il existe des risques majeurs persistants de ne pas atteindre les objectifs fixés pour 2030.

Sans doute, certaines des insuffisances pointées par ce rapport sont en passe d'être levées, mais à l'évidence pas toutes. Dans ces conditions d'incertitude trop grande, nous ne considérons pas que votre injonction ait été entièrement exécutée.

5. Quelles conséquences tirer de cette inexécution ?

Les requérants vous demandent de prononcer une astreinte d'un montant de 50 millions d'euros par semestre de retard, autrement dit, tant que votre décision de 2021 n'aura pas été entièrement exécutée, planerait sur l'Etat la menace d'une liquidation d'astreinte de 50 MEUR par semestre.

Le choix des requérants du pas de temps semestriel n'est certainement pas anodin, c'est celui que vous avez retenu dans votre décisions d'assemblée de 2020 « Les amis de la Terre » (n°428409) sur la pollution de l'air aux particules fines et au dioxyde d'azote. Cette affaire ne se situe pas dans un cadre parfaitement comparable. Etaient en cause des obligations de respecter des niveaux maximaux de pollution de l'air qui auraient dû être en place depuis 2005 ou 2010 selon le cas, et qui ne l'étaient pas. Votre arrêt de 2020 venait donc prononcer une astreinte pour des retards des politiques publiques qui étaient de 10 à 15 ans, de tels retards révélant au moins pour partie une volonté de ne pas exécuter une précédente décision de justice.

Disons le franchement : nous ne sommes pas convaincus de la nécessité de prononcer aujourd'hui une astreinte dans le contentieux qui nous occupe.

Il ne s'agit pas ici de prétendre que le sujet du réchauffement climatique serait moins grave que celui de la pollution de l'air, ou que le fait que l'échéance de 2030 reste devant nous serait une circonstance atténuante pour le Gouvernement.

Nous ne pensons ni l'un ni l'autre.

En revanche, nous sommes convaincus qu'il ne faut pas donner à l'astreinte, pas plus dans le présent contentieux que dans tout autre, une autre finalité que celle qui est la sienne.

L'astreinte n'est pas une **sanction**, comme pourrait l'être une amende qui viendrait punir une méconnaissance de la loi. L'astreinte n'est pas un **dédommagement** alloué à une victime pour réparer le préjudice qu'elle a subi en raison du comportement de l'Etat. Et de façon symétrique, en ne prononçant pas d'astreinte, vous ne venez en aucune façon absoudre d'éventuels manquements ou responsabilités, si ils existent par ailleurs, car le contentieux de l'exécution n'est ni un contentieux répressif, ni un contentieux de responsabilité.

L'astreinte est seulement, et c'est déjà beaucoup, « *une mesure comminatoire qui a pour objet de contraindre son débiteur à exécuter une décision juridictionnelle* » selon la formule du Conseil constitutionnel¹⁷, que vous avez reprise presque à l'identique¹⁸.

L'exposé des motifs de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 qui a instauré les astreintes en matière administrative relevait que pour la détermination du niveau de cette contrainte financière, il est notamment nécessaire de prendre en compte que « *dans nombre de cas l'inexécution s'explique non pas par la malveillance ou l'inertie, mais par des motifs qui peuvent se rattacher à l'intérêt général, même si en réalité l'intérêt général supérieur veut que les jugements soient exécutés. Il y aura donc lieu souvent, au stade de la liquidation, de tenir compte de l'ensemble des circonstances qui ont entouré le retard ou l'inexécution* »

Et c'est bien ainsi que vous avez appliqué cette disposition depuis une quarantaine d'année, sans jamais vous estimer tenus de prononcer une astreinte (ou de la liquider) même lorsqu'une décision de justice n'a pas été exécutée. Vous jugez par exemple qu'il n'y avait pas lieu au prononcé d'une astreinte lorsque l'exécution de la décision juridictionnelle « *est en cours et que rien au dossier ne laisse supposer qu'elle ne puisse être menée à bonne fin* »¹⁹. Vous avez également rejeté une demande de prononcé d'astreinte en tenant compte d'une exécution déjà partielle et « *de circonstances manifestant la volonté de l'administration d'exécuter le jugement* »²⁰.

La démarche du juge de l'exécution est de tenir compte du comportement de l'administration à la suite de la décision juridictionnelle dont l'exécution est poursuivie, et de rechercher la meilleure façon de parvenir à cette entière exécution. Et, ce point est parfois perdu de vue par certains commentateurs, la liquidation de l'astreinte, quel que soit son bénéficiaire, est d'abord un constat d'échec de l'effectivité des décisions juridictionnelles, et nullement un palliatif à leur nécessaire exécution.

S'agissant du comportement de l'Etat dans notre affaire, sa démarche depuis votre arrêt de 2021 n'a constitué aucunement une forme d'obstruction ou même d'attentisme. Sans doute les mesures prises ne démontrent pas un sursaut suffisamment marqué pour convaincre de l'atteinte de l'objectif de 2030, mais l'effort nous paraît néanmoins notable par rapport au début de ce contentieux en 2019. Il devrait entraîner des réductions des émissions de GES à

¹⁷ Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015

¹⁸ Par ex CE 20 juin 2012 Société Sosaca n°342714 au Rec ; CE 24 mai 2017 société Investaq energie n°403569 aux T.

¹⁹ CE 15 novembre 1985, M. P..., n° 60393, aux T.

²⁰ CE 28 mai 1986, Sté Notre-Dame-des-Fleurs, n° 46108 au rec.

un rythme plus soutenu que par le passé. L'attitude de l'Etat ne nous paraît pas témoigner d'une volonté de ne pas exécuter votre injonction, mais d'une difficulté à actionner l'ensemble des leviers nécessaires pour sécuriser le respect de la trajectoire.

La clôture de la procédure nous paraît donc exclue puisqu'il n'y a pas exécution. Mais le prononcé d'une astreinte nous paraît inopportune, en tout cas à ce stade, car une voie intermédiaire nous paraît exister qui est de nature à permettre la poursuite de l'exécution de votre injonction de façon aussi efficace que possible.

Disons-le une dernière fois, la configuration dans laquelle se situe ce contentieux est tout sauf habituelle pour le juge administratif. Le GIEC dans son dernier rapport²¹ reconnaît pour la première fois l'importance des contentieux climatiques pour influencer les résultats et les ambitions de la gouvernance climatique. Le rapport n'analyse pas les effets concrets des décisions de justice et pourrait se lire comme saluant surtout l'émergence de contentieux stratégiques, où les requérants ne cherchent pas tant à défendre leurs intérêts que de faire avancer des causes qui leur tiennent à cœur. A ce compte-là, des décisions de justice essentiellement proclamatrices, pour affirmer la solidité du consensus scientifique sur le réchauffement climatique ou le droit de chacun à vivre dans un environnement sain peuvent suffire à conforter le message de tels requérants, sans que les résultats de la gouvernance climatique ne progressent véritablement. Ce n'est pas la conception que le juge administratif français a de son office, qui est de permettre que l'action de l'administration soit mise en œuvre dans le respect de la légalité et des droits.

Que nous proposons vous aujourd'hui ? Dans l'hypothèse où la décision juridictionnelle dont l'exécution est en cause n'a pas prescrit une mesure d'exécution dans un sens déterminé en application de l'article L. 911-1 du CJA, le juge de l'exécution, conformément à l'article L. 911-4, procède à cette définition. Ce n'est pas notre hypothèse, puisque votre décision de 2021 était assortie d'une injonction. Vous avez toutefois précisé par une décision V...²² qu'il était loisible au juge de l'exécution de préciser la portée d'une injonction déjà prononcée, mais qu'il lui appartient aussi le cas échéant d'en édicter de nouvelles en se plaçant à la date de sa décision, sans toutefois pouvoir remettre en cause celles qui ont précédemment été prescrites ni méconnaître l'autorité qui s'attache aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution lui est demandée.

²¹ AR6 WIII 13.4.2. cf M. Torre-Schaub « Le droit à l'honneur dans le dernier rapport du GIEC » La Semaine Juridique Edition Générale n° 17, 02 mai 2022, act. 545.

²² CE 23 mars 2015 V... n° 366813, au rec.

La configuration de l'affaire nous paraît se prêter à ce que vous complétiez l'injonction précédemment prononcée a priori, afin de continuer à assurer un contrôle régulier de l'évolution des effets des mesures gouvernementales sur la réduction des GES, contrôle qui pourra être très court si lors d'une prochaine étape, suffisamment d'éléments confortatifs sont avancés pour donner une assurance que l'objectif de 2030 sera bien atteint. Il s'agirait d'enjoindre à la Première ministre de poursuivre l'adoption de toutes mesures utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue par le décret du 21 avril 2020 en vue d'atteindre les objectifs de réduction des GES en 2030 au plus tard le 30 juin 2024 ainsi que de produire d'ici la fin de l'année 2023 puis à nouveau au 30 juin 2024 tous les éléments justifiant de l'adoption de ces mesures et permettant l'évaluation de leurs incidences sur ces objectifs de réduction. Un tel contrôle juridictionnel nous paraît, parmi les outils à votre disposition, le plus à même par la **publicité** qui lui est donnée dans le contexte particulier de cette affaire, de faire avancer les choses dans le sens nécessaire.

PCMNC à ce que soit donné acte du désistement la FNH, à ce que l'injonction soit complétée dans le sens indiqué, à ce que l'Etat verse une somme globale de 4 000 euros à la commune de Grande-Synthe et à la ville de Paris, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus.